

## CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

### 1.

La portata dei ripetuti interventi correttivi del disavanzo pubblico adottati sin dall'esercizio 2008 a fronte della crisi finanziaria internazionale può cogliersi anche nell'analisi delle risultanze del rendiconto dello Stato che - pur alla luce delle differenze metodologiche, illustrate nel volume primo, con cui vengono costruiti i conti delle amministrazioni pubbliche ai fini delle notifiche alla Commissione europea - evidenzia, nell'ultimo biennio, una decisa flessione delle spese. Rispetto al 2010 la spesa corrente primaria, al netto degli interessi, diminuisce del 1,6 per cento sulla competenza ed aumenta di circa il 4 per cento sulla cassa. In tale ambito i redditi di lavoro dipendente, in flessione nel 2010, registrano un uguale importo in termini di impegni nel 2011 ed un aumento in termini di pagamenti. La spesa per i consumi intermedi, dopo la consistente flessione registrata nel 2010, segna una nuova crescita nel 2011 (12 per cento in termini di impegni e 10,6 per cento in termini di pagamenti) concentrata essenzialmente nell'acquisto di servizi effettivi mentre in calo si mantiene la spesa per l'acquisto di beni. La lievitazione dei consumi intermedi non corrisponde, tuttavia, ad un aumento effettivo della spesa nel 2011, poiché il dato di consuntivo incorpora, come si dirà più avanti, quasi 1,5 miliardi di risorse a ripiano dei disavanzi pregressi.

Si arresta l'evoluzione accrescitiva degli impegni per trasferimenti di parte corrente, ascrivibile sostanzialmente alla componente dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, nel cui ambito particolare rilievo assume la diminuzione dei trasferimenti agli enti locali da parte del Ministero dell'Interno, pari a complessivi 2,6 miliardi di cui 1,8 miliardi per effetto dei tagli previsti nell'art. 14 del decreto-legge n. 78 del 2010<sup>1</sup>.

Prosegue il contenimento della spesa in conto capitale in particolare nell'ambito degli investimenti fissi lordi (la crescita dei pagamenti evidenzia tuttavia un'accelerazione nello smaltimento dei residui) e dei trasferimenti in conto capitale cui segue un forte contenimento dei pagamenti.

---

<sup>1</sup> L'avvio del federalismo fiscale municipale attuato con il d.lgs. n. 23 del 2011 ha comportato un ampio intervento di rimodulazione contabile delle poste della missione "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali dello stato della spesa del Ministero dell'Interno.

## 2.

Quanto ai redditi da lavoro dipendente, il dato aggregato si attesta su un valore pari a 88,1 miliardi, valore sostanzialmente analogo a quello del 2010, nel cui ambito, tuttavia, la spesa per le retribuzioni lorde in denaro diminuisce dell'1,4 per cento. Il risultato si riconduce al forte impatto delle politiche di contenimento della spesa avviate nel 2009 con il decreto-legge 112 del 2008 (convertito dalla legge 133 del 2008) che, da un lato, ha reso più rigorose le disposizioni concernenti la riduzione delle dotazioni organiche e le politiche di assunzione del personale e, dall'altro, accanto ad incrementi della retribuzione fissa nell'ambito dei tassi di inflazione programmata, ha introdotto criteri sempre più rigidi nella determinazione del salario accessorio. Particolarmente incisive sul 2011 sono risultate inoltre le misure contenute nel decreto-legge 78 del 2010 che, in un contesto caratterizzato dal blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali, hanno cristallizzato le retribuzioni individuali ai valori riferibili al precedente esercizio, posto più rigorosi limiti alla crescita dei fondi unici di amministrazione e ridotto, secondo aliquote progressive, i redditi maggiormente elevati.

Di rilievo appaiono i risultati conseguiti, almeno in termini finanziari, dalle politiche di razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico che, attraverso interventi diretti alla revisione degli ordinamenti scolastici, alla riorganizzazione della rete scolastica ed al più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane nelle scuole, hanno consentito un significativo contenimento dei posti in organico determinando una ulteriore flessione delle spese per le retribuzioni lorde (circa 3,7 per cento).

La sostanziale stabilità delle somme impegnate complessivamente per redditi da lavoro dipendente si riconduce all'andamento della spesa per i contributi aggiuntivi a carico dello Stato, la cui crescita risente della diminuzione dei dipendenti e della conseguente flessione delle retribuzioni medie per effetto della cessazione dal servizio di personale con redditi maggiormente elevati. Le politiche di contenimento della spesa di personale dovrebbero quindi essere valutate anche alla luce dei riflessi che la riduzione del numero degli addetti, all'interno di un sistema pensionistico a ripartizione, provoca sul sistema previdenziale.

## 3.

In relazione alle politiche di razionalizzazione, tutti i Ministeri hanno provveduto - sia pur in alcuni casi in notevole ritardo - a rideterminare gli organici in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 74 del citato decreto-legislativo 112 del 2008 più volte modificato e rafforzato (da ultimo nel decreto-legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge 111 del 2011). La rideterminazione delle piante organiche, oltre a non determinare effetti immediati di riduzione del personale in servizio, ha contribuito solo in parte a razionalizzare gli assetti organizzativi esistenti attraverso una concentrazione delle funzioni istituzionali e l'ottimizzazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali.

Non può inoltre non evidenziarsi – come sottolineato nella recente Relazione sul costo del lavoro pubblico 2012 - che concreti effetti positivi si riconducono ad un disegno di riordino delle competenze e delle procedure stabile e ottimale. Frequenti e reiterati interventi di revisione (quello previsto dal decreto-legge 138 del 2011 è il terzo in quattro anni) obbligano ad una defatigante opera di riordino degli uffici, di riagggregazione delle funzioni e di riqualificazione del personale con possibili effetti negativi sulla funzionalità delle strutture e sulla qualità dei servizi erogati.

Il disegnato percorso di razionalizzazione organizzativa non ha evidenziato risultati di rilievo anche sotto il profilo del progressivo trasferimento di funzioni statali verso gli enti territoriali con conseguente concentrazione delle residue funzioni statali sul territorio. Minore è risultata inoltre l'attenzione agli assetti organizzativi delle strutture periferiche dei Ministeri che, al di là del contenimento del personale soprattutto dirigenziale, avrebbero richiesto una più attenta verifica in ordine ad una migliore allocazione delle risorse in relazione agli effettivi livelli di domanda del territorio e delle effettive funzioni ad esse affidate.

Le iniziative avviate dal Ministero dell'interno con l'obiettivo di contenere i costi delle strutture periferiche non si sono ancora concretate in proposte definite, mentre la soppressione delle direzioni territoriali dell'economia e delle finanze, in attuazione della legge 70 del 2010, si è realizzata prevedendo il trasferimento (anche in sovrannumero) di parte del personale all'Amministrazione dei Monopoli di Stato che, in assenza di una convincente analisi di costi benefici, ha raddoppiato il proprio personale.

Un rilievo autonomo riveste invece il processo di razionalizzazione del Ministero della difesa che ha portato avanti, ed ha ancora in corso, il processo di riorganizzazione dell'area tecnico amministrativa ed ha posto le basi per la ridefinizione dello "strumento militare", oggetto di un apposito disegno di legge delega. L'obiettivo, volto a ridimensionarne la struttura in coerenza con le risorse disponibili, risponde all'esigenza di modificare l'attuale distribuzione della spesa che, a fronte della quota sempre maggiore per le risorse umane, ha visto diminuire sensibilmente quella per l'esercizio e l'investimento tanto da portare a sostanziali rimodulazioni nella partecipazione ai programmi di investimento. La realizzazione dell'obiettivo, certamente impegnativo (43.000 unità in meno), appare tuttavia fortemente diluita nel tempo, basandosi essenzialmente sul progressivo pensionamento del personale e su una dinamica, molto ridotta, del reclutamento.

Le misure volte alla razionalizzazione e semplificazione della struttura organizzativa racchiudono anche le attività volte a ridefinire ed eventualmente sopprimere gli enti vigilati.

Gli interventi adottati dalle amministrazioni in attuazione del decreto – legge 112 del 2008, più che alla soppressione degli enti, si sono indirizzati verso il riordino della loro organizzazione, limitandosi a realizzare risparmi di spesa a regime sulle spese di funzionamento.

Le problematiche innestate dal decreto – legge 78 del 2010, che nell'accelerare il processo di soppressione e incorporazione di enti ed organismi pubblici aveva

espressamente previsto la soppressione di alcune strutture, si riconducono alla incompiutezza delle disposizioni che disciplinano il processo e i tempi di attuazione, al diffuso ritardo in sede programmatoria e alle criticità nell'utilizzo delle risorse umane e strumentali trasferite.

#### 4.

L'evoluzione dei consumi intermedi – cresciuti come già evidenziato del 12 per cento in termini di impegni e del 10 per cento in termini di pagamenti – risente del fenomeno dei debiti pregressi cui corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate, che non trovano però adeguata copertura in bilancio. Il fenomeno – che ha registrato una forte accelerazione negli ultimi esercizi - riguarda prevalentemente le spese per l'acquisto di beni e servizi e si riconduce principalmente alle considerevoli riduzioni degli stanziamenti di bilancio per consumi intermedi, stabilite dalle manovre di finanza pubblica, che hanno riguardato, tra l'altro, spese destinate al funzionamento delle Amministrazioni non facilmente ed immediatamente comprimibili; ha inoltre contribuito a tale andamento anche il mancato adeguamento al nuovo vincolo di bilancio dei comportamenti di spesa da parte delle Amministrazioni interessate da tali riduzioni.

In base alla ricognizione condotta in attuazione della circolare 38 del 15 dicembre 2010 del MEF, l'ammontare riconosciuto dei debiti pregressi relativi all'esercizio 2009 e 2010 ammonta a 1,547 miliardi a fronte dei quali, nel corso del 2011 sono stati assegnati 1,543 miliardi (dei quali 1,484 impegnati) per provvedere alla loro estinzione. Di rilievo appaiono i debiti per spese di funzionamento del Ministero dell'interno (che si concentrano sulle voci di spesa per affitti, casermaggio e utenze afferenti in particolare al Dipartimento della sicurezza pubblica e a quello dei Vigili del fuoco nonché sulle spese per l'attivazione, la locazione e la gestione dei centri di accoglienza e di identificazione ed espulsione per stranieri irregolari), del Ministero della Giustizia (in cui le posizioni debitorie riguardano prevalentemente gli oneri connessi allo svolgimento dei processi, le spese per intercettazioni telefoniche - il cui impatto finanziario sul bilancio del ministero è di circa 250 milioni annui - e le spese riconducibili alla amministrazione penitenziaria) e del Ministero della difesa. Segue per dimensione l'esposizione debitoria del Ministero delle infrastrutture e trasporti, stimata al termine del 2010 in oltre 168,8 milioni, dei quali più del 90 per cento si riferisce a spese in conto capitale afferenti, in particolare, a spese relative a situazioni contenziose in materia di opere pubbliche; la quota relativa ai consumi intermedi (27,1 milioni) si riconduce alla insufficienza dei fondi destinati a spese di funzionamento e alla mancata riassegnazione di entrate. Significativa è risultata inoltre l'esposizione debitoria del Ministero della salute (53 milioni) di cui solo 11,6 milioni, relativi ai consumi intermedi, sono stati ripianati.

Una valutazione dell'andamento delle spese per i consumi intermedi può cogliersi rielaborando i dati di rendiconto e imputando l'ammontare dei debiti pregressi

agli esercizi di competenza. L'andamento che ne consegue, pur comprendendo per il 2011 anche le risorse previste nel decreto-legge n. 1 del 2012 (art. 35), appare in progressiva flessione.

Ciò può ricondursi in parte alle riduzioni delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero operati in attuazione del decreto-legge 78 del 2010 e dalla legge di stabilità 2011 e, in parte, alle specifiche disposizioni di contenimento delle spese di cui all'art. 6 del citato decreto-legge<sup>2</sup>. Tali riduzioni, pur incluse nelle riduzioni lineari disposte in attuazione dell'art. 2, comma 1 del citato decreto-legge 78 del 2010, hanno spesso determinato la necessità di rimodulare gli stanziamenti eccedenti i limiti di spesa previsti, per destinare le risorse rimanenti ad altri impieghi. Appare in ogni caso rilevante l'effetto di contenimento operato su tali forme di spesa, ritenute dal legislatore prioritariamente comprimibili, registrandosi minori spese sia rispetto al rendiconto 2009 sia ai limiti di spesa previsti per il 2011.

Un quadro effettivo del livello di spesa delle amministrazioni statali potrà tuttavia delinearsi solo a seguito del riconoscimento dei debiti pregressi relativi all'esercizio 2011, che, alla luce dei primi e provvisori esiti della rilevazione fino ad oggi comunicata alla Corte dalle amministrazioni, segna alla chiusura dell'esercizio un valore di circa 1,4 miliardi<sup>3</sup>.

Al pari degli altri esercizi l'esposizione debitoria si concentra essenzialmente nell'ambito del Ministero dell'Interno che, a fronte delle assegnazioni straordinarie del 2009 e del 2011, registra nel 2011 debiti per ulteriori 798 milioni (nel cui ambito una parte rilevante si riferisce alle spese per prestazioni sanitarie erogate in favore degli stranieri indigenti, non ripianata nei precedenti esercizi) e del Ministero della giustizia che conta debiti per oltre 430 milioni. Segue per dimensioni il debito del Ministero della salute (88 milioni), del quale tuttavia solo una minima parte attiene ai consumi intermedi, atteso che il fenomeno si estende alla spesa per la sorveglianza epidemiologica, agli indennizzi per soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile e fondi da destinare all'AIFA.

Relativamente agli altri Ministeri si segnala in particolare l'esposizione debitoria del Ministero degli affari esteri (assorbita per circa la metà dal rimborso delle spese di viaggio), del Ministero per l'ambiente e della tutela del territorio e del mare (nei confronti soprattutto dell'Istituto per il commercio con l'estero e nei confronti degli organismi internazionali), del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (concentrate nell'ambito dei consumi intermedi). Quanto al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, a fronte di una non rilevante esposizione debitoria delle strutture ministeriali centrali e periferiche, più complessa e nettamente superiore risulta invece l'esposizione debitoria delle scuole, derivante dal monitoraggio effettuato sulla base dei

<sup>2</sup> Spese per studi e consulenze; relazioni pubbliche; convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza; spesa per missioni; per attività di formazione; acquisto manutenzione e noleggio di autovetture; sponsorizzazioni e spese ordinarie e straordinarie di manutenzione degli immobili

<sup>3</sup> Mancano i dati concernenti il Ministero dell'economie e delle finanze, il Ministero delle Politiche agricole e forestali e il Ministero della Difesa.

bilanci consuntivi degli istituti, che coinvolge, al termine dell'anno scolastico, 1258 scuole con un disavanzo da finanziario pari a circa 78 milioni.

La presenza di tali debiti fornisce evidenza della parziale efficacia di alcuni provvedimenti di contenimento della spesa adottati negli ultimi anni, poiché le nuove posizioni debitorie compensano parte dei risparmi “nominali” conseguiti con questi interventi.

Non a caso nell'ambito delle attività di revisione della spesa, avviate ancor prima dell'adozione dei provvedimenti legislativi in tema di *spending review*, un peso rilevante hanno assunto le attività di rilevazione della spesa per consumi intermedi e della formazione di debiti pregressi<sup>4</sup>.

Al fenomeno del riconoscimento dei debiti pregressi si affianca il processo, di norma, fisiologico della formazione dei residui passivi la cui elevata consistenza costituisce tuttavia una problematica comune a molte amministrazioni dello Stato.

Il dato concernente l'ammontare dei residui passivi nell'ambito della categoria consumi intermedi (3,1 miliardi al termine del 2011) – che rappresenta pur sempre un debito nei confronti di altre pubbliche amministrazioni o di terzi - evidenzia un tasso di smaltimento in leggera diminuzione che non supera tuttavia, nel 2011, il 60 per cento, cui corrisponde una progressiva crescita delle somme andate in perenzione. Tale ammontare, che raggiunge, nel 2011, i 555,1 milioni, pur confluendo nel conto del patrimonio (che registra valori superiori a 3,1 miliardi), continua a rappresentare una potenziale fonte di spesa cui far fronte con le risorse riscritte nello stato di previsione, il cui ammontare, che rappresenta una parte consistente delle somme destinate ai pagamenti, segna una progressiva flessione nell'ultimo triennio.

Tale fenomeno rappresenta un risultato evidente di come, in molti casi, l'utilizzo dell'accorciamento dei tempi di mantenimento in bilancio di residui, adottato al fine di migliorare i saldi di finanza pubblica, abbia un effetto solo apparente. Il rallentamento artificioso della spesa che ne deriva genera, inoltre, distorsioni, non solo arrecando un danno ai soggetti destinatari della spesa ma comportando anche un significativo peggioramento nella gestione, se non anche facendo aumentare gli oneri da riconoscere per i ritardi di pagamento

---

<sup>4</sup> In relazione ai consumi intermedi appaiono sicuramente utili le attività dirette a definire preliminarmente lo spazio di azione, individuando, a livello di categoria economica, le voci su cui le amministrazioni non possono intervenire nonché le voci relative a spese straordinarie e limitate nel tempo e definendo le misure di razionalizzazione sulla base di tavole di raffronto omogeneo per tutti i nuclei (Ministero dell'ambiente della difesa del territorio e del mare). Quanto ai debiti pregressi, omogenee risultano le attività avviate dai Nuclei e dirette, sulla base della circolare del Ministero dell'economia e finanze n. 38 del 2010, ad individuare le misure di natura procedurale, amministrativa e organizzativa idonee a razionalizzare la spesa per consumi intermedi in corrispondenza dei quali, allo stato attuale, si genera la maggior parte dei debiti fuori bilancio. Assumono specifico rilievo, per alcune amministrazioni, le analisi non limitate ai soli capitoli di funzionamento dell'amministrazione, ma rivolte anche ad altre voci di spesa, come i trasferimenti alle regioni e le spese per indennizzi medico sanitari (Ministero della salute), i trasferimenti alle istituzioni scolastiche (Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca), i contributi ai privati per il restauro di beni culturali (Ministero per i beni e le attività culturali), il miglioramento dell'efficienza e dell'allocazione delle risorse del Dipartimento dei Vigili del fuoco (Ministero dell'Interno).